



# La crise, accélérateur de la segmentation interne de la fonction publique d'État

Aurélie Peyrin

## ► To cite this version:

Aurélie Peyrin. La crise, accélérateur de la segmentation interne de la fonction publique d'État. Journées internationales de sociologie du travail, 15ème édition, Crise(s) et mondes du travail, KEKMOKOP et LEST, May 2016, Athènes, Grèce. halshs-01319869

**HAL Id: halshs-01319869**

**<https://shs.hal.science/halshs-01319869>**

Submitted on 23 May 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Communication pour les JIST 2016, Athènes, 11-13 mai 2016

## La crise, accélérateur de la segmentation interne de la fonction publique d'État

Aurélie Peyrin

Sociologue au Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST, UMR 7317),  
CNRS, Aix Marseille Université

35 av. Jules Ferry, 13626 Aix-en-Provence Cedex 01, FRANCE

[aurelie.peyrin@univ-amu.fr](mailto:aurelie.peyrin@univ-amu.fr)

### Résumé

Sous-emploi, précarisation, flexibilisation de l'emploi : les aspects visibles de la crise sont généralement observés dans les secteurs marchands, laissant dans l'ombre la situation de 20% des travailleurs du secteur public français. Or, non seulement les fonctions publiques n'ont jamais été à l'abri des répercussions des chocs économiques, mais elles sont aujourd'hui explicitement sommées de faire des économies sur le coût de leurs agents pour contribuer à la réduction de la dette publique.

Depuis la crise financière de 2008, de nombreux pays européens ont en effet dû réduire leurs dépenses d'interventions comme leurs dépenses de fonctionnement – au premier rang desquelles figurent les traitements et pensions des agents publics. La majorité des gouvernements concernés a choisi de réduire le nombre de fonctionnaires, leurs salaires ou le montant de leurs pensions – parfois les trois. En France, la condition salariale des fonctionnaires a bien sûr été affectée, mais beaucoup moins qu'ailleurs. Pour réduire le coût de l'emploi public, la stratégie française consiste plutôt à accentuer et pérenniser la segmentation interne des agents publics : des multiples formes de contrat à durée déterminée et indéterminée aux vacataires et intérimaires, les employeurs publics diversifient les statuts d'emploi et les régulations associées.

L'existence de régimes salariaux différenciés entre fonctionnaires et agents dits « non titulaires » n'est certes pas une nouveauté : les « hors-statut » se sont développés à mesure que le statut se structurait, et le nombre d'agents concernés est rarement descendu en dessous de 20% depuis la première guerre mondiale. Pourtant, cette segmentation interne s'est accrue et institutionnalisée ces dernières années, avec l'accord de la majorité des syndicats représentatifs des fonctionnaires, jusqu'à créer une « fonction publique bis », moins disante sur le plan social et salarial. Surtout, ces formes particulières d'emploi se concentrent de plus en plus dans les établissements publics administratifs, agences qui portent désormais la croissance des politiques publiques en apportant à leurs dirigeants une souplesse de gestion en termes budgétaires et de recrutement. En combinant analyse de documents syndicaux et administratifs, entretiens auprès d'agents non-titulaires et analyse secondaire de données de la statistique publique, cette communication propose de décrire la transformation du droit public et de ses usages en matière d'emploi, pour montrer comment se réforment les marchés des emplois dans les ministères et établissements publics sous tutelle de l'État.

### Mots clés

Segmentation, dualisation, fonction publique de l'État, crise des déficits publics

La crise financière de 2008 a entraîné dans de nombreux pays un accroissement de la dette publique. Pour réduire le déficit public, les Gouvernements ont majoritairement été contraints de réduire leurs dépenses d'interventions comme leurs dépenses de fonctionnement, dont la majeure partie est représentée par les traitements et pensions des agents publics.

Depuis 2008, nombre de gouvernements européens ont réduit le nombre de fonctionnaires, leurs salaires ou le montant de leurs pensions – parfois les trois. Pour importants et spectaculaires qu'ils soient, ces éléments ne suffisent pas à décrire les évolutions en cours, en particulier en France. Je montrerai un phénomène beaucoup plus discret, mais sans doute aussi efficace pour réduire le coût de l'emploi public : les États diminuent aussi leurs dépenses de personnel en transformant progressivement la nature du stock de leurs agents, c'est-à-dire en accroissant le flux d'agents publics non fonctionnaires, et en particulier en proposant à ces salariés des contrats de courte durée.

Cette présentation s'appuie sur les résultats d'un programme de recherche en sociologie démarré en 2013, qui combine matériaux documentaires (législatifs, administratifs et syndicaux), données statistiques et entretiens compréhensifs.

La communication s'articule en trois temps : situer la segmentation des emplois dans les stratégies de réduction des dépenses publiques en France et en Europe, revenir en arrière sur les recompositions des normes d'emploi en temps de réformes de l'État, caractériser la régulation de l'emploi public et ses évolutions récentes en France.

## 1. Situer la segmentation des emplois dans les stratégies de réduction des dépenses publiques en France

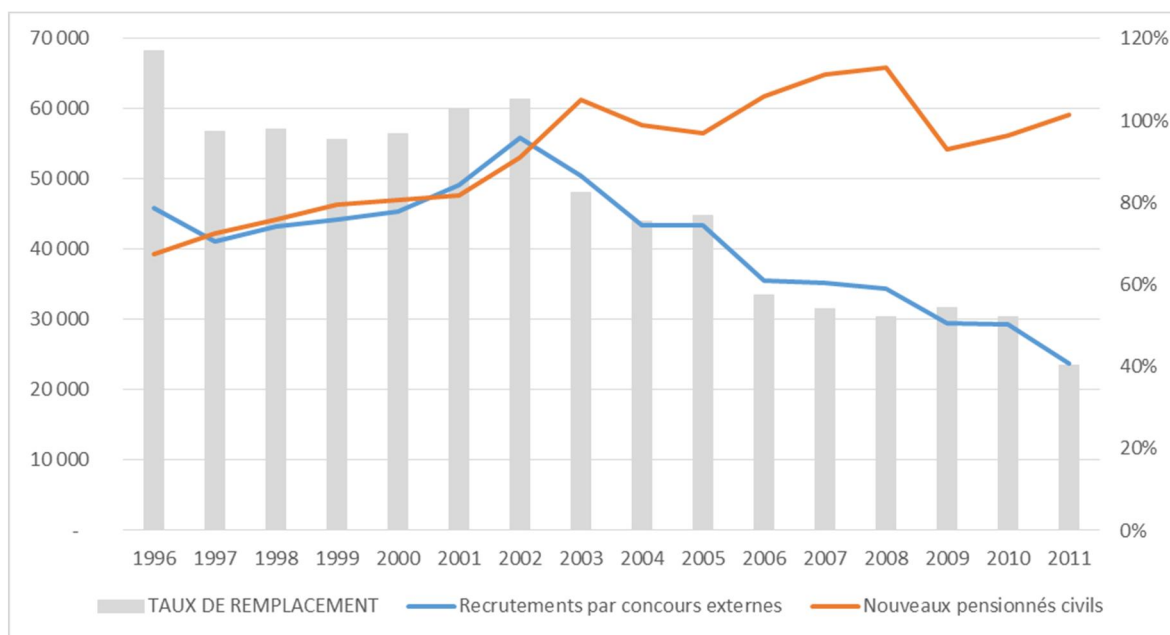
Les gouvernements européens ont été frappés par la crise de manière très inégale, et les mesures d'austérité mises en place dans chaque pays sont donc plus ou moins drastiques. Selon Vera Glassner (2011), la moitié des 27 pays de l'UE a baissé les salaires des agents publics en 2009 ou 2010 ; la majorité des autres a préféré geler l'augmentation des salaires. Grimshaw, Rubery et Marino (2012) confirment ces tendances sur la période 2010-2012.

Même si le contexte de crise du déficit budgétaire concerne évidemment la France, il ne me semble pas exact de parler de politique d'austérité, pour plusieurs raisons. D'abord, même si la valeur du point d'indice qui sert de référence pour le calcul des salaires des fonctionnaires n'a pas augmenté depuis 2010, les salaires et les primes des agents publics ont été maintenus, alors qu'ils ont baissé de 10,20 ou même 25% dans d'autres pays.

Il n'y a pas eu non plus de plans massifs de licenciement en France, ni dans les ministères et leurs établissements publics, ni dans les collectivités territoriales, ni dans les hôpitaux. On peut cependant chiffrer la diminution des recrutements de fonctionnaires par concours dans la fonction publique d'État, et les mettre au regard des flux de retraités (graphique 1). Entre 2002 et 2012, le flux de recrutements externes a été divisé par deux (de 50 à 22 000) alors qu'en moyenne les flux sortants (admissions à la retraite) représentent environ 55 000 fonctionnaires par an ; le taux de remplacement est donc divisé par deux sur la période, représentant environ un départ sur deux depuis 2007. Mais ce n'est pas là un effet direct de la crise, ni une soumission aux pressions internationales en faveur de l'austérité : le basculement s'est produit entre 2005 et 2006, à la fin du 2<sup>e</sup> mandat du Président Chirac, soit même avant la mise en place d'une politique officielle de non remplacement d'un départ en retraite sur deux (en 2007, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques sous Présidence Sarkozy).

On manque malheureusement de données sur les entrées et sorties des agents recrutés en contrat à durée déterminée et en contrat aidé : le rapport annuel sur l'état de la fonction publique n'a jamais publié de flux concernant ces deux populations, dont on peut faire l'hypothèse qu'elles permettent de maintenir un niveau de service public satisfaisant compte tenu des moindres recrutements de fonctionnaires.

### Graphique n°1 : évolution des flux entrants et sortants d'agents titulaires civils dans la fonction publique d'État entre 2002 et 2012



Sources : rapports annuels 2006-2007, 2007-2008 et édition 2013. Compilation des données et infographie par l'auteure.

Note : taux de remplacement = nouveaux pensionnés civils/recrutements par concours externes\*100

La stratégie de la France en matière d'emploi public s'inscrit donc dans un mouvement de fond pour réduire le coût de l'emploi public, un mouvement antérieur à la crise de 2008, mais bien sûr déjà motivé par l'accroissement du déficit public. Quoi qu'il en soit, contrairement à ses voisins européens, la France n'a pas répondu à la crise de 2008 en supprimant des emplois de fonctionnaires, ni en diminuant leurs salaires : sur ces deux points, elle a eu une action réelle, mais dont l'effet a plutôt été mesuré (gel du point d'indice, diminution des recrutements). La France mise plutôt sur une stratégie de segmentation inscrite dans l'évolution des formes d'organisation des services publics : en 2012, environ un tiers des emplois civils de l'État ne sont pas occupés par des fonctionnaires (Audier, 2015<sup>1</sup>). Les gouvernements ou les employeurs publics introduisent de nouvelles divisions entre salariés des niveaux central et local, entre fonctionnaires et non fonctionnaires, entre salariés en contrat court ou de longue durée... Ces divisions statutaires ont des conséquences salariales

<sup>1</sup> Le ratio est calculé en agrégeant au dénominateur agents non titulaires et autres catégories statutaires (ouvriers d'Etat, enseignants du privé et assistantes maternelles) et en mettant uniquement les fonctionnaires civils au numérateur. Le pourcentage usuellement diffusé par la DGAFP et commenté par les dirigeants politiques et syndicaux est calculé en rapportant uniquement le nombre d'agents non titulaires à l'ensemble des agents publics (fonctionnaires civils, militaires, autres catégories statutaires), ce qui donne 17% seulement...

importantes, et les situations moins favorables sont bien évidemment cumulatives : ainsi, l'emploi public local concentre une plus grande proportion d'agents non fonctionnaires, dont la majorité sont en contrat à durée limitée (Grimshaw, Rubery et Marino, 2012).

Contrairement à la thèse défendue par Christophe Nosbonne (2013), ou Florence Audier et ses co-auteurs économistes (2013), cette stratégie de segmentation interne n'est pas directement une réponse aux injonctions néo-libérales ou à l'emprise du nouveau management public sur nos gouvernements successifs. Les formes particulières d'emploi ont toujours existé dans la fonction publique française ; elles sont consubstantielles au statut. Pour bien comprendre la place de l'emploi non titulaire dans la fonction publique française, il est donc nécessaire de faire un pas en arrière en revenant d'abord sur l'histoire du statut – et son corollaire, les non statutaires, puis sur les réformes de l'emploi public en Europe, depuis les années 1980 et 1990.

## 2. L'élaboration conjointe du statut de la fonction publique et des « hors statut »

Un régime dérogatoire au droit commun des relations de travail s'est progressivement construit au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles (Thuillier, Tulard, 1984 ; Burdeau, 1989). Les travaux historiques retracent la progressive fermeture du marché du travail administratif, fruit de compromis politiques très volatils avant la 2<sup>e</sup> guerre mondiale – la soustraction des agents publics au droit du travail étant alors loin de faire consensus (Rouban 2009). Deux facteurs principaux ont concouru à l'établissement des principes régissant la fonction publique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : la séparation claire entre le politique et l'administration d'une part, et le principe de recrutement assis sur les compétences d'autre part (Dreyfus, 1993). Le statut des fonctionnaires s'est ensuite rigidifié en 1983, dans une version très universaliste<sup>2</sup> : depuis, il est devenu synonyme d'une norme d'emploi que plus personne ne questionne – surtout pas les chercheurs. Cette norme est celle de l'emploi statutaire, dit « à vie », auquel on accède par concours et qui ouvre droit à une carrière promotionnelle à l'ancienneté et à une pension après la cessation d'activité. Cette norme, un peu rapidement assimilée au prototype du marché interne (Reynaud et Reynaud, 1996), irrigue les représentations sociales des acteurs sur l'ensemble du marché du travail.

Des formes particulières d'emploi ont toujours coexisté avec le statut de fonctionnaire tout au long du XIX<sup>e</sup>, puis du XX<sup>e</sup> siècle, comme le montrent les travaux des historiens (Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Ruiz, 2013). Un minutieux travail d'archive dans les catégories statistiques et les chiffres publiés ces quarante dernières années permet de confronter plusieurs séries de données (tableau n°1), afin de représenter visuellement une « abstraction »<sup>3</sup> : l'évolution du nombre d'agents non titulaires sur un siècle (graphique n°2). Contrairement au nombre de fonctionnaires, dont la croissance est soutenue et régulière entre 1945 et 2004 (+227%), année où commence une nette décrue pour revenir au niveau de l'effectif 1986-1988, l'évolution du nombre d'agents non titulaires procède de manière très heurtée, avec deux pics très nets au milieu des années 1940 (seconde guerre mondiale), puis

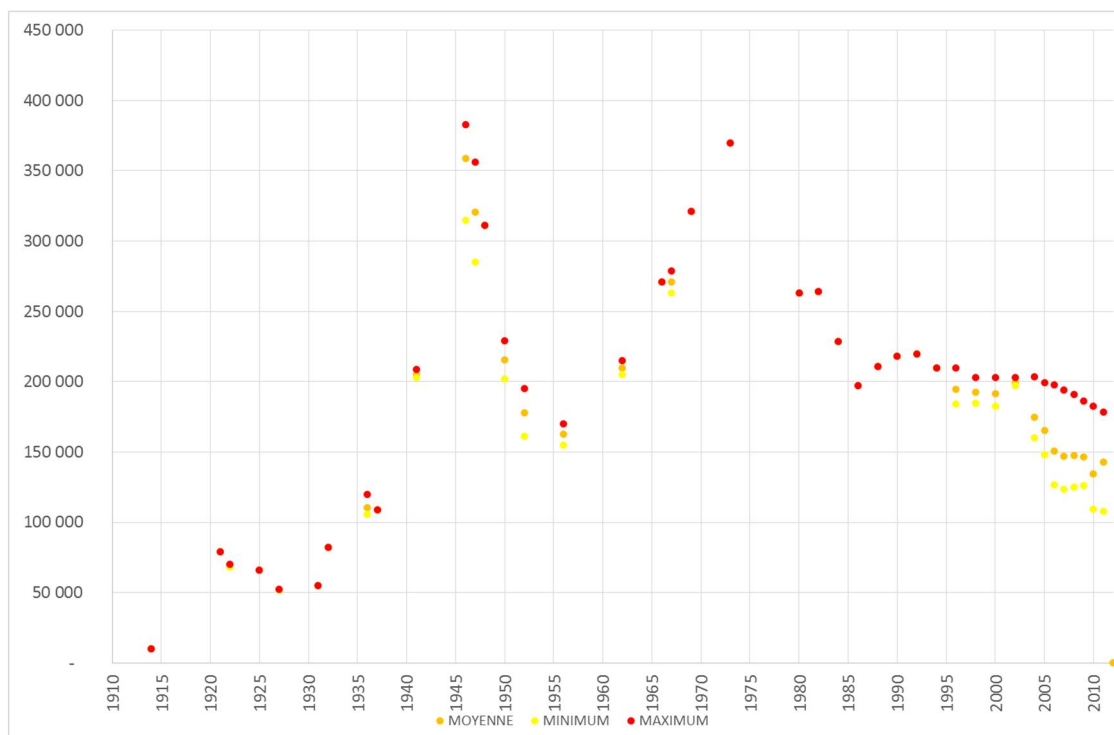
---

<sup>2</sup> Le Statut général de la fonction publique comprend quatre titres : le premier s'applique à l'ensemble des fonctionnaires (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ; le second à la fonction publique de l'Etat (Loi n°84-16 du 11 janvier 1984), le troisième à la fonction publique territoriale (Loi n°84-53 du 26 janvier 1984) et le quatrième à la fonction publique hospitalière (Loi n°86-33 du 9 janvier 1986).

<sup>3</sup> Le terme et la démarche s'inspirent du formidable article d'Emilien Ruiz dans Genèses (2015).

au milieu des années 1970. A partir des années 1990, la lecture des données se complexifie en raison des modifications apportées dans leur présentation par l’Insee et la DGAFP (changements de définition et de sources introduisent de multiples « ruptures de séries »). Le constat est cependant très net : depuis les années 1970, le nombre d’agents non titulaires a très nettement diminué dans les ministères, et il décroît encore nettement entre 1990 et 2010 (Peyrin, 2016-b).

**Graphique n°2 : Evolution sur un siècle de l’abstraction nombre d’agents non titulaires dans les ministères (hors établissements publics administratifs)**



Sources, cf. tableau n°1

**Tableau n°1 : principales caractéristiques des séries statistiques utilisées pour reconstituer le nombre d’agents non titulaires dans les ministères**

	RUIZ 2013 (auxiliaires)	MAGAUD 1974 (non titulaires)	SIWEK-POUYDES-SEAU 1976 (non titulaires)	RA 2003 (non titulaires)	RA 2012 (non titulaires)	RA 2013 (non titulaires)
Période couverte	1914-1948	1914-1967	1914-1973	1980-2002	1996-2010	1996-2011
Durée	34 ans	53 ans	59 ans	22 ans	14 ans	14 ans
Effectif moyen sur la période	153 606	154 923	198 313	217 018	152 376	147 995
Minimum	10 078	10 000	10 000	196 420	111 145	107 637
Maximum	383 000	378 000	370 000	263 995	197 622	197 250
Evolution sur la période	2986%	2530%	3600%	-24%	-40%	-42%

Le statut de 1983 et ses réécritures successives prévoient la possibilité, pour les employeurs publics, de recruter des contractuels – ce qui revient à déroger à la règle du recrutement par concours et à la règle d’occupation des emplois permanents par des fonctionnaires relevant du statut. Comme l’avait montré Jacques Magaud dès 1974, les non-titulaires, « faux-salariés » de l’État, sont la variable d’ajustement de l’État employeur, contraint par l’institutionnalisation des rapports sociaux. Pour pouvoir fonctionner, l’État a dû « trouver un moyen de maintenir ou d’améliorer les rapports sociaux sans modification importante du coût salarial. Ceci impliquant de pouvoir conserver une certaine liberté de manœuvre en matière d’embauche, de conditions d’emploi et de licenciement. Pour ce faire, il fallait recruter des salariés qui n’entrent pas dans le cadre établi, par trop défavorable à l’État employeur, prendre acte de l’institutionnalisation existant en ce domaine et de l’impossibilité, à court ou moyen terme du moins, de modifier le réseau des règles régissant les rapports entre l’État et ses salariés. [...] Sans la création de cette nouvelle catégorie d’emploi, la machine d’État était bloquée, à la fois pour des raisons de coût direct à court terme (les rémunérations offertes) et pour des raisons techniques (la nature figée des postes offerts). L’État ne pouvait plus recruter du personnel pour satisfaire ses propres besoins en développement s’il respectait la règle de recrutement. » (Magaud, 1974, p. 8).

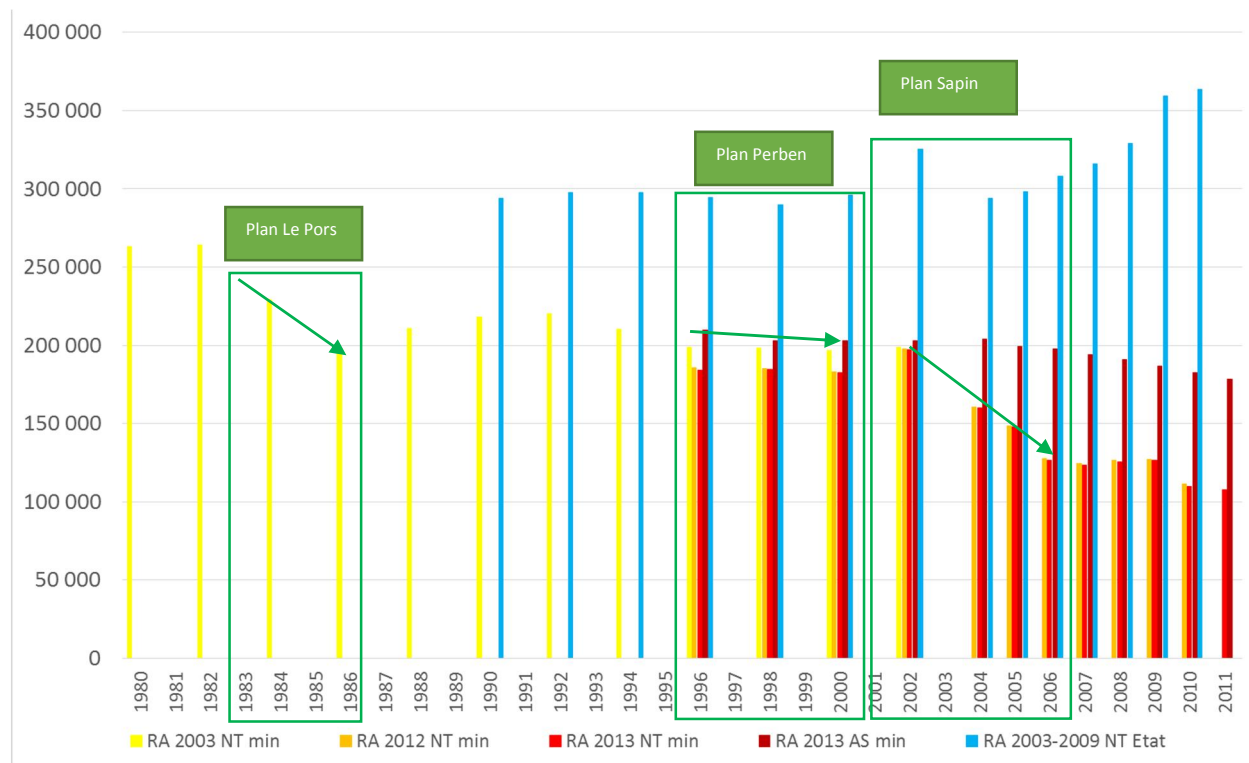
Non seulement ces emplois atypiques apportent aux organisations publiques des perspectives de flexibilité aux marges du statut, mais les agents de cette « fonction publique bis » ou « parallèle » coûtent moins cher en salaire (moins bien rémunérés, mais aussi plus jeunes en moyenne<sup>4</sup>), en espérance de salaire (pas de droit à la carrière) et de pensions. Depuis 1983, aucune loi n’a d’ailleurs jamais restreint les dérogations existantes. Ce consensus social durable s’explique notamment parce que les contractuels de droit public ne constituent pas une classe sociale, ni un groupe représenté au niveau politique. Le compromis social s’est donc établi entre représentants des gouvernements successifs et fédérations de fonctionnaires : la présence des contractuels est tolérée par les syndicats à condition qu’elle ne dépasse pas un certain seuil – le maintien du stock sous le seuil psychologique de 20% étant ainsi le principal moteur des plans successifs de « déprécarisation » (plans Le Pors en 1983, Perben en 1996, Sapin en 2001 et Sauvadet en 2012), offrant périodiquement l’accès à l’emploi titulaire par la voie de recrutements réservés (Peyrin, 2016-a).

Dans les quelques publications récentes qui s’intéressent à la place des contractuels dans l’emploi public (Audier et al. 2013 ; Audier, 2015), leur part est présentée comme globalement croissante dans la fonction publique française, y compris la fonction publique de l’État. Or, le graphique n°2 montre un effectif en baisse constante depuis le début des années 1990. La résolution de cette contradiction réside dans la distinction entre deux champs statistiques, basés sur la nature juridique de l’employeur et le fondement juridique du recrutement (droit public contre droit commun). Le graphique n°3 distingue ces deux champs par couleur : jaune à orangé pour le champ des ministères, bleu pour le champ Etat, c’est-à-dire ministères et établissements publics administratifs. Deux tendances contraires coexistent bel et bien : le nombre d’agents non titulaires décroît nettement sur le premier champ, mais il augmente parallèlement, et de plus en plus vite, dans les établissements publics administratifs sous tutelle de l’État. Au total, l’effectif de contractuels s’est accru de 25% en 10 ans (296 000 en 2000 à 365 000 en 2010), tandis que l’effectif de fonctionnaires titulaires diminuait de 8% sur la même période (1 720 000 à 1 582 000).

---

<sup>4</sup> 34% des agents non titulaires des trois fonctions publiques ont moins de 30 ans, contre 9% des titulaires, cf. Rapport annuel sur l’état de la fonction publique 2013.

### Graphique n°3 : évolution du nombre d'agents non titulaires des ministères depuis 1980 et de l'État depuis 1990



Sources : rapports annuels, La Documentation Française. Champ ministères, sauf série 2003-2009 (champ ministères + établissements publics administratifs).

Légende :

RA : rapport annuel sur l'état de la fonction publique

NT : agents non titulaires ; AS : autres catégories et statuts

Min : champ ministère ; État : champ ministères + établissements publics administratifs

Lecture :

La série 2003, en jaune, représente le nombre d'agents non titulaires recensé dans le fichier général des agents de l'État. La série suivante, 2012, en orange, représente le nombre d'agents non titulaires recensé dans la nouvelle source, SIASP : le changement de source conduit à diminuer de 13 000 le nombre d'agents non titulaires sur le champ ministères entre 1996 et 2000, mais l'écart se réduit à 1 000 agents en 2002.

La série 2013, en rouge pour les agents non titulaires et pourpre pour les autres catégories et statuts, illustre l'effet du changement de nomenclature sur l'effectif des agents non titulaires. Dans les ministères, ce changement entraîne une baisse d'environ 1 500 agents entre 1996 et 2010, et même moins de 500 entre 1998 et 2005.

La série 2003-2009, représentée en bleu, porte enfin sur le champ État, ce qui permet de visualiser l'écart généré par la prise en compte de l'effectif des établissements publics administratifs, soit un écart positif supérieur à 75 000 agents non titulaires en 1990, qui s'accroît jusqu'à 330 000 agents en 2010.

### 3. La recomposition des normes d'emploi en temps de réformes de l'État

Resituer les événements analysés dans une temporalité plus longue permet de relativiser l'impact de chocs externes sur l'emploi public en France. Cette partie contextualise la dynamique récente des effectifs de l'État en revenant sur les réformes inspirées du nouveau management public. L'organisation même de l'État, de ses structures et des formes d'emploi



associées – notamment la distinction entre droit commun et régime juridique spécifique pour les fonctionnaires – ont en effet été au cœur des réformes de l'État engagées depuis les années 1980 (Guillemot et Melnik, 2010). Dans ce contexte de réformes dont l'emblème fourre-tout est le nouveau management public (Bezes, 2005 ; Eyraud, 2013), la France a construit sa propre voie, tout en s'inspirant des réformes de certains de ses voisins aux traditions distinctes (Lacasse et Verrier, 2005). Contrairement à l'Italie, la France n'a ainsi pas choisi de réduire le privilège du statut aux seules fonctions régaliennes – malgré les débats et propositions de loi en ce sens, récurrents tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, persistants au XXI<sup>e</sup> (Rouban, 2009).

Le régime d'emploi des agents publics français, fonctionnaires comme contractuels, est resté dans le giron du droit public. La régulation des formes d'emploi atypiques se fait donc par loi, décret et circulaire administrative, alors que les contractuels du secteur public relèvent du droit commun dans la plupart des autres pays européens. Une réforme juridique d'ampleur a concerné cette population il y a dix ans : depuis 2005, les employeurs publics français doivent proposer des contrats à durée indéterminée aux contractuels lorsque la relation d'emploi se poursuit après six années. Depuis 2012, l'État employeur peut même recruter directement en contrat à durée indéterminée<sup>5</sup>.

Le fait le plus marquant en France depuis les années 1980 est en fait une discrète politique d'« agencification » d'inspiration britannique, assez largement ignorée par les chercheurs, mais surveillée de près par les inspections générales de l'État<sup>6</sup>. Les inspections générales de l'État ont recensé environ 1 200 opérateurs ou agences de l'État en 2012, dont les deux tiers étaient des établissements publics administratifs dotés d'une personnalité morale. Dans la plupart des cas, ces établissements prennent en charge les politiques publiques de santé, médicosociales, de développement durable ou encore les politiques culturelles, selon le double principe de spécialisation et d'autonomie de gestion. Ils assurent bien souvent des prestations de service, parfois industrialisés, et leurs recettes sont majoritairement constituées de taxes affectées – la faible part des recettes propres ne contribue ainsi pas à distinguer leurs missions de celles des administrations publiques. L'intérêt principal de cette forme juridique est une structure de gouvernance détachée de la hiérarchie ministérielle, et un contrôle budgétaire et financier encore perfectible, qui a rendu possible la forte croissance des dépenses, en particulier de la masse salariale. Contrairement à la Grande-Bretagne qui a multiplié la création d'opérateurs et d'agences chargées de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques publiques depuis les années 1980, la France est cependant allée beaucoup moins loin dans le rapprochement des conditions d'emploi des agents publics et salariés du secteur privé.

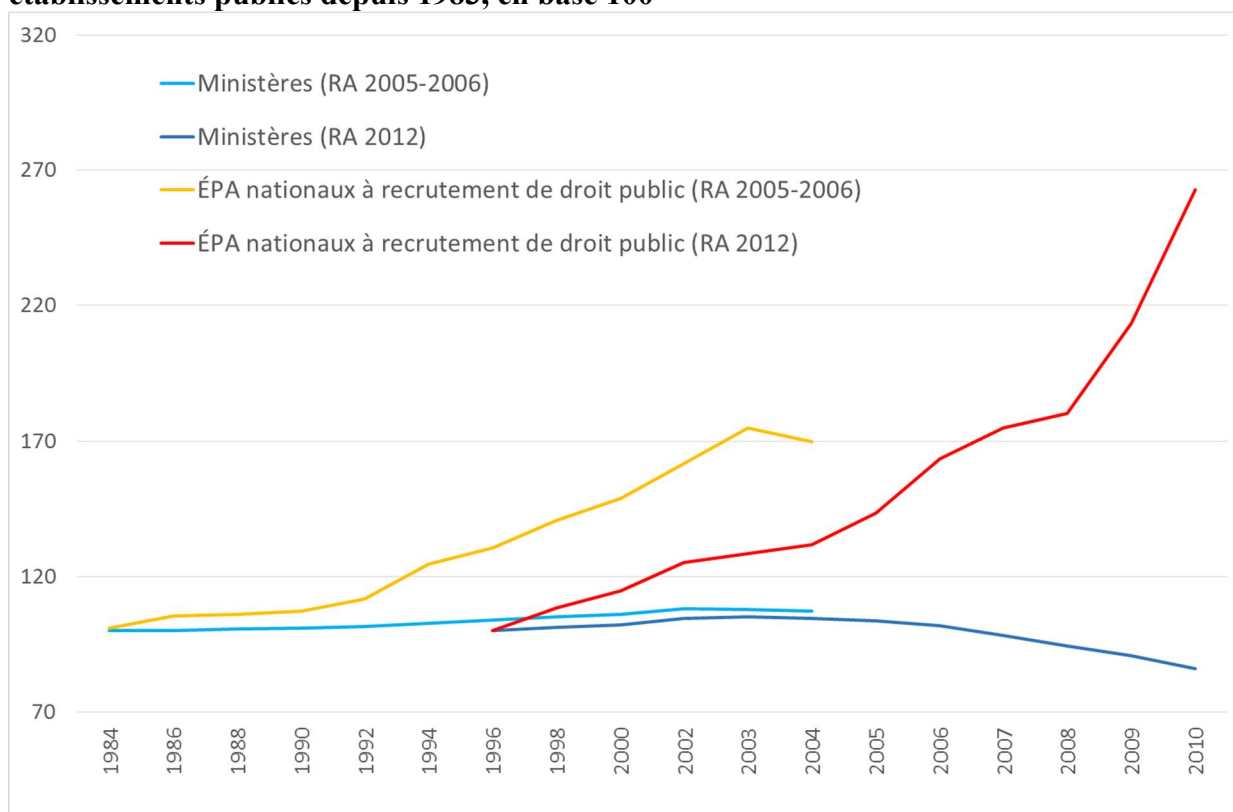
Le graphique n°3 rend compte de l'ampleur du phénomène, en confondant effectifs fonctionnaires et agents non titulaires. Alors que les effectifs des ministères déclinent depuis 2006 (-16%) après avoir stagné pendant vingt ans, ceux des établissements publics augmentent de 70% entre 1984 et 2003, puis de 131% entre 2004 et 2010.

---

<sup>5</sup> Cette nouveauté a été introduite dans la loi de 2012 (dans un premier temps à titre expérimental), suite à une négociation conclue par l'accord du 31 mars 2011, signé par six des huit fédérations syndicales représentatives des fonctionnaires. Cette loi ouvre aux agents contractuels l'accès à la sécurité d'emploi sans le droit à la carrière (celui-ci demeurant conditionné à la réussite d'un concours). Cette négociation marque une rupture dans les relations professionnelles dans la fonction publique, en institutionnalisant la dualisation des parcours dans la fonction publique de l'État, cf. Peyrin, 2016-a.

<sup>6</sup> Inspection générale des finances, 2012, L'État et ses agences, rapport n°2011-044-01 ; Contrôle général économique et financier, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, 2012, Rapport sur les dérogations accordées à certains établissements publics administratifs en matière de recrutement d'agents non titulaires.

### Graphique n°3 : évolution comparée des effectifs des ministères et de leurs établissements publics depuis 1983, en base 100



Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013. Le changement de source a entraîné une importante rupture de série statistique qui empêche d'agréger les données de ces deux rapports.

Cette stratégie de fragmentation organisationnelle, qui peut s'apparenter à un « démembrement » de l'administration, entraîne des possibilités accrues de dérogation au statut, et de recrutement de contractuels. De fait, la concentration des agents non titulaires dans les établissements publics administratifs a considérablement augmenté en 15 ans : elle est passée de 36% en 1998 à 69% en 2010 (l'accélération est particulièrement nette sur la dernière période, puisqu'ils étaient 53% en 2006), contre 4 à 10% pour les fonctionnaires.. Deux éléments importants sont à prendre en compte pour interpréter cette sur-représentation des agents non titulaires dans les établissements publics : un élément comptable, et un élément juridique. « En premier lieu, le poids des non-titulaires des établissements publics administratifs est accru par le mode de comptabilisation des effectifs, qui surestime le nombre d'agents non-titulaires attribués aux établissements publics administratifs (uniquement ceux rémunérés sur le budget propre des établissements)<sup>7</sup>. En second lieu, le développement des établissements publics administratifs 'dérogatoires' accroît la part relative des non-titulaires

<sup>7</sup> « En mode Lolf, il s'agit des personnels des opérateurs de l'État non décomptés dans le « plafond d'emplois » des ministères de tutelle. Dans de nombreux établissements publics administratifs, les subventions du ministère ou les ressources dégagées par des activités propres alimentent un budget qui finance uniquement du personnel d'appoint, donc, essentiellement, des non-titulaires. » (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 35 et 38)

travaillant dans les établissements publics administratifs. Il s'agit d'établissements autorisés à déroger au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. Dans ces établissements publics [...] aux missions particulières, le recrutement de personnels non titulaires, présentant une expertise spécifique, est explicitement prévu. [...] Les agents de ces établissements dits 'dérogatoires' relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est autorisé. » (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, p. 309).

Le recours à la forme juridique de l'établissement public (ou d'autres types d'opérateurs) est très inégalement répandu parmi les ministères<sup>8</sup>, mais il évolue de façon spectaculaire au gré des réformes structurelles et organisationnelles de l'État. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a par exemple entraîné le transfert de 16 000 agents du ministère de l'Éducation nationale dès 2007 vers des établissements, puis 4 300 en 2008 (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 38), et encore 29 000 en 2009 avec le passage de vingt universités aux pleines responsabilités et compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines<sup>9</sup>. Dans ce cas comme dans d'autres (les agences régionales de santé en 2010), il s'agit donc principalement de *transferts* de personnels, et pas seulement de créations nettes d'emploi – qui peuvent tout de même se produire en parallèle.

L'accroissement considérable des effectifs dans les établissements publics administratifs traduit à la fois le succès d'une nouvelle forme de gestion financière des ressources de l'État (la contractualisation), et la recherche un cadre plus souple de gestion des ressources humaines. La structure étatique se fragmente, conduisant à une diversification croissante de ses éléments constitutifs : « la figure post-moderne du réseau tend à se substituer à celle de la pyramide. [...] Tandis que l'autonomie des structures personnalisées, sorte de 'décentralisation fonctionnelle', se renforce, une politique de responsabilisation des services gestionnaires, sorte de 'déconcentration fonctionnelle', tend à étendre leur capacité d'initiative. » (Chevallier, 2003, p. 877) « L'État employeur » se décompose en une multitude d'employeurs publics qui ne relèvent plus systématiquement du droit public, constituant des configurations hybrides de gestion de la main d'œuvre. Les établissements publics apparaissent comme un outil de réforme « discret » (Bezes, 2005-b), au sens où cet instrument juridique évite le conflit ouvert avec les représentants syndicaux, pour transformer le système d'emploi et la gestion de la main d'œuvre dans la fonction publique d'État.

\*

\*\*

---

<sup>8</sup> De façon assez pérenne sur 30 ans, près d'un tiers des agents des ministères des Affaires étrangères, de la Culture et de l'Agriculture (tous trois de « petits » ministères en termes d'effectifs) sont employés dans des établissements publics administratifs. « Les ministères les plus importants (hors Défense), ont une répartition de leurs agents plus proche de la moyenne : 7 % des agents de l'Éducation nationale sont rémunérés par des établissements publics, 10 % de ceux de l'Équipement. Avant le changement de tutelle de Pôle emploi en 2008, la moitié des (faibles) effectifs du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, était employée par des établissements publics ; après le changement de tutelle, la part des effectifs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi employés dans les établissements publics administratifs passe de 7% à 66% (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 35 et 38).

<sup>9</sup> La baisse concerne les effectifs des corps des maîtres de conférences (-9 200) et des professeurs des universités (-6 300), qui se retrouvent *en partie* dans les universités (+7 100 et +4 000 respectivement pour chacun de ces corps), cf. rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, p. 132.

Les fonctions publiques françaises rassemblent aujourd'hui une multitude d'employeurs et accueillent des statuts d'emploi de plus en plus variés au fil des réformes institutionnelles et évolutions législatives. Ces configurations nouvelles constituent un terrain inédit et passionnant pour la sociologie. Les réformes transforment le périmètre de ce que l'Etat et les collectivités publiques considèrent comme de leur ressort, et ce qu'elles externalisent dans des structures aussi variées que les établissements publics, agences et organismes privés. En effet, les employeurs publics disposent, dans un cadre légal spécifique, d'une certaine autonomie pour gérer leur main d'œuvre, ce qui leur permet de faire coexister différents statuts dans une même structure. Ces stratégies s'incarnent dans des modes de gestion de la main d'œuvre qu'on peut analyser en faisant appel au concept de segmentation interne : le modèle d'Atkinson (1984) différenciait un cœur, une périphérie et des marges, Jean-Louis Fons et Jean-Philippe Meyer (2006), puis Christophe Nosbonne (2013) ont appliqué ce schéma interprétatif pour décrire les évolutions de l'emploi public local en Europe : emploi statutaire au cœur de l'emploi public, contractuels en CDI à la périphérie interne, contractuels en CDD et intérimaires à la périphérie externe. Puisque les formes particulières d'emploi sont désormais concentrées dans les opérateurs ou agences de l'État, il faudra travailler encore ce modèle de segmentation de l'emploi public pour l'articuler avec le phénomène de « démembrement » de l'Etat, suivant l'hypothèse de « centrifugation », c'est-à-dire de relégation des activités non régaliennes à la périphérie de l'État.

### Références bibliographiques

Atkinson J., 1984, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report No.89, Institute of Manpower Studies, Brighton.

Audier F., 2015, « La diversification des formes d'emploi public », *Cahiers Français*, n°384, pp.55-66

Audier F., Bacache M., Courtioux P. and Gautié J., 2012, "The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in the public sector: the case of France", in Grimshaw D., Rubery J., Marino S., *Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis*. EWEREC, University of Manchester (National report for European Commission).

Bezes P., 2005-a, « Le modèle de 'l'État stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°4, p. 431-450.

Bezes P., 2005-b, « Rationalisation salariale dans l'administration française Un instrument indiscret », in Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Science Po, p. 71-122.

Burdeau F., 1989, *Histoire de l'administration française, XVIIIe-XXe siècles*, Paris : Montchrestien.

Chevallier J., 2003, *L'État post-moderne*, Paris : LGDJ.

Dreyfus F., 1993, « Les fondements philosophiques et politiques des systèmes de fonction publique. Les cas français et britannique », *Revue du droit public*, n°1, p. 57-74.

Eyraud C., 2013, *Le capitalisme au cœur de l'État. Comptabilité privée et action publique*, Éditions du Croquant.

- Fons J.-P. et Meyer J.-L., 2005, *La flexibilité dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France. Débats, enjeux, perspectives*, Paris : la Documentation française.
- Glassner V., 2010, « The Public Sector in the Crisis », *ETUI Working Paper*, 2010.07.
- Grimshaw D., Rubery J., Marino S., 2012, *Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis*. EWEREC, University of Manchester, Report for the European Commission.
- Guillemot D. et Melnik K., 2010, « Vers une convergence du management public-privé ? Une revue de littérature économique », *Revue française d'économie*, vol. 25, n°2, p. 167 – 225.
- Jacquot L. et Nosbonne C., 2004, « Les agents du service public face au régime néo-libéral de mobilisation: contribution à la compréhension des mutations de l'emploi dans les collectivités territoriales », *Revue du RECEMAP*.
- Lacasse F. et Verrier P.-E., 2005, *Trente ans de réformes de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Paris : Dunod.
- Magaud J., 1974, « Vrais et faux salariés », *Sociologie du travail*, n°1, p. 1-18.
- Meyer J.-L., 2006, *Employment in the Public Sector: a Trans-National and European Analysis*, Final report HPSE.
- Nosbonne C., 2013, « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2.
- Peyrin A., 2016-a, « Résorber la précarité sans réduire les inégalités. Une dualisation négociée des carrières dans les fonctions publiques (2009-2011) », *article soumis*.
- Peyrin A., 2016-b, Dénombrer et décrire les agents non-titulaires de l'Etat. Un exercice de statistique critique, *document de travail*.
- Reynaud E. et Reynaud J.-D., 1996, « La régulation des marchés internes du travail », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°3, p. 337-368.
- Rouban L. (2009) « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *RFAP*, n°132, p. 673-687.
- Ruiz E. 2013, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS.
- Ruiz E., 2015, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du "nombre des fonctionnaires" en France », *Genèses*, pp.131-148.
- Siwek-Pouydesseau J., 1976, *Cahiers de l'IFSA*, n°12.
- Thuillier G., Tulard J., 1984, *Histoire de l'administration française*, Paris : PUF.